



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců JUDr. Tomáše Foltase a Mgr. Lenky Krupíčkové v právní věci žalobce: **P. P.**, zastoupen JUDr. Pavlem Kvíčalou, advokátem se sídlem T. G. Masaryka 18, Prostějov, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, se sídlem Jeremenkova 40a, Olomouc, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 14. 2. 2018, č. j. 30 A 37/2016 - 46,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Rozhodnutím Magistrátu města Prostějova, odboru obecní živnostenský úřad (dále jen „živnostenský úřad“), ze dne 26. 10. 2015, č. j. PVMU 125399/2015 30, bylo postupem podle § 58 odst. 1 písm. a) ve vazbě na § 6 odst. 1 písm. b) a § 6 odst. 2 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „živnostenský zákon“), žalobci zrušeno živnostenské oprávnění k provozování živnosti s předmětem podnikání „Zednictví“. Ke zrušení živnostenského oprávnění došlo v souvislosti se ztrátou podmínky bezúhonnosti vyplývající z § 6 odst. 1 písm. b) živnostenského zákona, neboť žalobce byl pravomocně odsouzen pro trestný čin spáchaný úmyslně, přičemž tento trestný čin byl spáchán v souvislosti s podnikáním.

[2] Rozhodnutím ze dne ze dne 21. 1. 2016, č. j. KUOK 7503/2016, žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil napadené rozhodnutí živnostenského úřadu.

II.

[3] Žalobce podal proti výše uvedenému rozhodnutí žalobu ke Krajskému soudu v Brně, který ji zamítl rozsudkem ze dne 14. 2. 2018, č. j. 30 A 37/2016 - 46.

[4] Krajský soud shledal nedůvodnou námitku, že žalobce nebyl v rozporu s § 4 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), poučen o povinnosti doplnit a odůvodnit své blanketní odvolání. Podle názoru krajského soudu živnostenský úřad zcela splnil svou zákonnou povinnost poučovací ve smyslu § 37 odst. 3 správního řádu, neboť žalobce zcela jasným a dostatečným způsobem poučil o nutnosti doplnit blanketní odvolání, včetně toho, jakým způsobem má být doplnění provedeno, aby bylo vyhověno požadavkům zákona na obsah odvolání a žalobci byla k doplnění stanovena přiměřená lhůta. Za uvedené situace nelze dovodit, že by živnostenský úřad postupoval v rozporu s § 4 odst. 2 správního řádu, neboť žalobci poskytl přiměřené poučení o jeho právech a povinnostech. Krajský soud dále neshledal důvodnou námitku, že zrušení živnostenského oprávnění je pro žalobce dalším trestem, neboť mu neumožní jakýkoliv další výdělek a ohrožuje tak jeho výkon zkušební doby v trvání čtyř let, určené v rámci rozsudků vyslovených v trestním řízení vůči němu. Pokud došlo ke ztrátě bezúhonnosti žalobce jakožto držitele živnostenského oprávnění, byl správní orgán povinen zrušit živnostenské oprávnění postupem podle § 58 odst. 1 písm. a) živnostenského zákona, a to zcela bez ohledu na charakter uloženého trestu, jež vyslovil soud, který žalobce odsoudil za spáchání trestného činu zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby, jehož se žalobce dopustil v pozici jednatele společnosti WIKOM, s. r. o. Uložení sankce v trestním řízení je nutno striktně oddělovat od vydání rozhodnutí o zrušení živnostenských oprávnění. Podle názoru krajského soudu se správní orgány obou stupňů navíc zcela vyčerpávajícím způsobem zabývaly posouzením věci s ohledem na princip proporcionality mezi ochranou práv třetích osob a ochranou práva podnikat. Správní orgány se rovněž zabývaly i otázkou případného likvidačního účinku rozhodnutí vůči žalobci, kdy dovodily, že použitý prostředek je přiměřený a svými negativními důsledky nepřesahuje pozitiva, a to také z toho důvodu, že příjmy z podnikání nejsou jedinou možností vedoucí k jejich získání a prostředky k obživě a uspokojování závazků lze získávat i ze závislé činnosti. Nelze proto ani dovodit, že by napadená rozhodnutí přímo ohrožovala výkon zkušební doby žalobce.

III.

[5] Proti tomuto rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[6] Podle stěžovatele krajský soud pochybil, když o věci rozhodl bez nařízení jednání, ačkoliv přípisem ze dne 10. 5. 2016 stěžovatel sdělil soudu, že nesouhlasí, aby bylo ve věci rozhodnuto bez nařízení jednání.

[7] Stěžovatel má za to, že živnostenský úřad nepostupoval v rámci svých zákonných povinností. Stěžovatel podal v zákonné lhůtě blanketní odvolání proti rozhodnutí živnostenského úřadu. V tomto odvolání uvedl, že jej doplní do jednoho měsíce, tedy do 5. 12. 2015. Živnostenskému úřadu bylo odvolání doručeno dne 11. 11. 2015 a ten téhož dne vydal výzvu, aby bylo odvolání doplněno do 20-ti dnů. Nerespektoval tak sdělení stěžovatele, že odvolání bude doplněno po poradě s právníkem do 1 měsíce a zkrátil lhůtu o 10 dnů, což mělo za následek, že odvolání nemohlo být odborně doplněno. Za takové

pokračování

situace nelze přisvědčit názoru krajského soudu, že živnostenský úřad pomohl nedostatky stěžovateli odstranit a že splnil svoji zákonnou poučovací povinnost.

[8] Stěžovatel má za to, že požadavek bezúhonnosti je ryze formalistický, nezohledňující skutkovou i materiální stránku dané věci. Správní orgány objektivně neposoudily, zda je nutná ochrana práv a svobod třetích osob před jednáním stěžovatele, neboť tomuto již byl uložen trest zákazu činnosti spočívající v zákazu výkonu funkce statutárního orgánu nebo člena kolektivního statutárního orgánu obchodních korporací včetně družstev založených za účelem podnikání na dobu 5 let. Za bezúhonnou se nepovažuje osoba, která byla pravomocně odsouzena pro trestný čin spáchaný úmyslně, jestliže byl tento trestný čin spáchán v souvislosti s podnikáním. Stěžovateli však nebylo prokázáno, že spáchal úmyslně trestný čin, nýbrž pouze jen to, že jako jednatel obchodní korporace neplnil povinnosti jednatele spočívající v kontrole vedeného účetnictví třetí osobou. Je tedy nutné na stěžovatele pohlížet jako na osobu bezúhonnou.

[9] Podle stěžovatele je zrušení živnostenského oprávnění dalším trestem, neboť provozování živnosti je pro něj jediným zdrojem příjmů. Nebude-li mu jako řemeslníkovi umožněn další výdělek, ohrozí tak jeho sociální situace výkon zkušební doby v trvání 4 let, který mu byl uložen pravomocně rozsudkem Okresního soudu v Prostějově. Stěžovatel má jako osoba samostatně výdělečně činná příjem zhruba 15 000 Kč měsíčně, jiný příjem nemá, přičemž žije ve společné domácnosti s manželkou, která je v invalidním důchodě. Správní rozhodnutí tak je zcela likvidační a krajský soud nesprávně uzavřel tuto žalobní námitku tak, že příjmy z podnikání nejsou jedinou možností vedoucí k získání prostředků k obživě. Stěžovatel ve věku 54 roků již s největší pravděpodobností nenajde žádné zaměstnání, v němž by v hlavním pracovním poměru mohl dosáhnout mzdy, která by zabezpečila pokrytí základních životních potřeb jeho rodiny.

[10] Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[11] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že je přesvědčen o správnosti a zákonnosti svého rozhodnutí a plně se ztotožňuje s názorem krajského soudu vyjádřeným v napadeném rozsudku. Nesouhlasil s námitkou, že stěžovateli byla zkrácena lhůta pro doplnění blanketního odvolání o 10 dnů a proto nemohlo být odvolání odborně doplněno. Důvodem je skutečnost, že odvolání mohlo být doplněno i po stanovené době, k čemuž však nedošlo. Námitka, že stěžovateli nebylo prokázáno spáchání úmyslného trestného činu, a proto je na něj nutno pohlížet na osobu bezúhonnou, je nepřipustná, neboť ji neuplatnil v řízení před krajským soudem, ač tak učinit mohl. V této souvislosti žalovaný nadto uvedl, že zločin zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby podle § 240 trestního zákoníku, který stěžovatel spáchal, je trestným činem úmyslným. Skutečnost, že bylo jednání stěžovatele posouzeno jako jednání v úmyslu přímém podle § 15 odst. 1 písm. a) trestního zákoníku, vyslovil i Okresní soud v Prostějově v odsuzujícím rozsudku ze dne 16. 2. 2015, č. j. 1 T 31/2014 - 2305. K námitce dvojího trestání žalovaný uvedl, že zrušení živnostenského oprávnění z důvodu ztráty bezúhonnosti není trestem, ale důsledkem pravomocného odsouzení za úmyslný trestný čin spáchaný v souvislosti s podnikáním. Nejedná se tedy o dvojí trestání ve smyslu zásady *ne bis in idem*. Žalovaný

nesouhlasil ani s tvrzením stěžovatele o likvidačním trestu. Profesi zedníka lze vykonávat i z pozice zaměstnance. V této souvislosti poukázal i na současnou situaci na trhu práce, kde je poptávka po zaměstnancích právě v oblasti řemesel. Žalovaný proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nepřípustnou odmítl, nebo jako nedůvodnou zamítl.

V.

[12] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Námitka vady řízení před krajským soudem, která měla spočívat v rozhodnutí věci bez nařízení jednání, je nedůvodná. Je sice pravdou, že v podání ze dne 10. 5. 2016 stěžovatel sdělil krajskému soudu, že nesouhlasí s tím, aby bylo ve věci rozhodnuto bez nařízení jednání (viz čl. 34 soudního spisu). Stěžovatel však opomíjí, že na opakovaný dotaz krajského soudu tomuto výslovně sdělil, že souhlasí, aby soud ve věci rozhodl bez nařízení jednání. Tato skutečnost vyplývá z podání stěžovatele ze dne 12. 6. 2017, které je založeno na čl. 41 soudního spisu. Krajský soud proto nepochybil, pokud následně postupoval podle § 51 odst. 1 s. ř. s. a o věci samé rozhodl bez jednání, neboť s tím oba účastníci souhlasili (stěžovatel výslovně a žalovaný konkludentně).

[15] Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou ani námitku, že živnostenský úřad porušil § 4 odst. 2 a § 37 odst. 3 správního řádu.

[16] Podle § 4 odst. 2 správního řádu správní orgán v souvislosti se svým úkonem poskytne dotčené osobě přiměřené poučení o jejich právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné. Podle § 37 odst. 3 téhož zákona nemá-li podání předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán podateli nedostatky odstranit nebo ho vyzve k jejich odstranění a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu.

[17] Ze správního spisu vyplývá, že stěžovatel podal proti prvostupňovému správnímu rozhodnutí odvolání v tzv. blanketní podobě. Konkrétně v něm označil napadené rozhodnutí s tím, že proti němu podává odvolání, které bude doplněno jeho zástupcem do 1 měsíce, neboť v dané věci požádá o právní zastoupení. Odvolání obsahovalo dále datum a podpis žalobce. Odvolání bylo doručeno živnostenskému úřadu dne 11. 11. 2015, přičemž téhož dne správní orgán vydal výzvu k odstranění nedostatků podání pod č. j. PVMU 133107/2015 30. V této výzvě byl uveden obsah odvolání stěžovatele, dále byla uvedena textace § 82 odst. 2 správního řádu. Dále bylo v citované výzvě uvedeno, že s odkazem na § 82 odst. 2 správního řádu je stěžovatel postupem podle § 37 odst. 3 ve spojení s § 82 odst. 2 správního řádu vyzýván k doplnění odvolání ze dne 5. 11. 2015 o údaje o tom, „*v jakém rozsahu ho napadáte a v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo*“. Stěžovateli byla k doplnění odvolání stanovena lhůta 20 dnů ode dne doručení výzvy. Stěžovatel byl dále poučen, že pokud odvolání ve stanovené lhůtě nebude doplněno, bude postupováno ve smyslu § 88 a násl. správního řádu, kdy neshledá-li správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, podmínky pro

pokračování

postup podle § 87 správního řádu, předá spis se svým stanoviskem odvolacímu orgánu, kterým je žalovaný. Citovaná výzva byla dne 13. 11. 2015 doručena do datové schránky stěžovatele. Na tuto výzvu stěžovatel nijak nereagoval a ve stanovené lhůtě, která marně uplynula dne 4. 12. 2015, odvolání nedoplnil. Živnostenský úřad poté dne 10. 12. 2015 správní spis předal žalovanému.

[18] Z výše uvedeného je zřejmé, že živnostenský úřad řádně vyzval stěžovatele k odstranění nedostatků jeho podání a poskytl mu i přiměřené poučení o jeho právech a povinnostech. Postupoval tak zcela v souladu s § 4 odst. 2 a § 37 odst. 3 správního řádu. Pokud jde o poskytnutou lhůtu k odstranění nedostatků, pak lze konstatovat, že délka 20 dnů byla v daném případě přiměřená. V této souvislosti zdejší soud poukazuje i na skutečnost, že stěžovatel v kasační stížnosti uvedl, že blanketní odvolání hodlal doplnit do 5. 12. 2015. Živnostenským úřadem stanovená lhůta přitom marně uplynula dne 4. 12. 2015. Není tedy pravdivé tvrzení stěžovatele, že živnostenský úřad zkrátil lhůtu pro doplnění o 10 dnů. Pro úplnost lze uvést, že stěžovateli nic nebránilo v tom, aby své odvolání doplnil následně kdykoliv v průběhu odvolacího řízení. Je totiž třeba zohlednit § 36 správního řádu, který se podle § 93 odst. 1 téhož zákona uplatní rovněž v průběhu odvolacího řízení. Díky tomuto ustanovení má účastník řízení (i odvolacího) právo vyjadřovat v řízení svá stanoviska, resp. navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy, a to po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí. Není tedy omezen v poskytování dalších vyjádření, byť je zde limitován zásadou koncentrace řízení zakotvenou v § 82 odst. 4 správního řádu. Jelikož žalovaný vydal rozhodnutí o odvolání až dne 25. 1. 2016, měl stěžovatel k takovému postupu dostatek časového prostoru, který však nevyužil a zůstal nečinný.

[19] Námitkou, že stěžovateli nebylo prokázáno, že spáchal úmyslně trestný čin, a proto je třeba na něj nahlížet jako na bezúhonného, se Nejvyšší správní soud nemohl pro její nepřipustnost zabývat, neboť ji stěžovatel neuplatnil v řízení před krajským soudem, ač tak učinit mohl (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).

[20] Nedůvodná je i námitka týkající se dvojího trestání a likvidačních důsledků správního rozhodnutí.

[21] Podle § 58 odst. 1 písm. a) živnostenského zákona živnostenský úřad zruší živnostenské oprávnění, jestliže podnikatel již nesplňuje podmínky podle § 6 odst. 1 písm. a) nebo b). Podle § 6 odst. 1 písm. b) téhož zákona je všeobecnou podmínkou provozování živnosti fyzickými osobami bezúhonnost. Podle odst. 2 téhož ustanovení se pro účely tohoto zákona za bezúhonnou nepovažuje osoba, která byla pravomocně odsouzena pro trestný čin spáchaný úmyslně, jestliže byl tento trestný čin spáchan v souvislosti s podnikáním, anebo s předmětem podnikání, o který žádá nebo který ohlašuje, pokud se na ni nehledí, jako by nebyla odsouzena.

[22] Z citované právní úpravy vyplývá, že ztráta bezúhonnosti patří mezi obligatorní důvody pro zrušení živnostenského oprávnění. Pokud tedy dojde k naplnění tohoto důvodu, živnostenský úřad je povinen živnostenské oprávnění zrušit. Podmínku bezúhonnosti je přitom nutno chápat jako určitý ochranný prostředek, kterým se stát brání proti živnostenskému podnikání těch osob, u nichž se lze důvodně obávat, že touto svojí činností budou poškozovat zájmy jedinců i společnosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2003, č. j. 5 A 11/2002 - 33, nebo náleze Ústavního soudu ze

dne 7. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 35/08). Zrušení živnostenského oprávnění tedy nelze považovat za sankční opatření v pravém slova smyslu (jako např. rozhodnutí o uložení pokuty). Postup živnostenského úřadu v nyní posuzované věci proto nelze označit za dvojí trestání ve smyslu zásady *ne bis in idem*, jak namítal stěžovatel. Jde pouze o zákonem obligatorně stanovený důsledek pravomocného odsouzení stěžovatele za úmyslný trestný čin spáchaný v souvislosti s podnikáním, konkrétně za trestný čin zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby podle § 240 trestního zákoníku.

[23] Ke stěžovatelem tvrzeným likvidačním důsledkům zrušení jeho živnostenského oprávnění Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem uvádí, že stěžovatel si může prostředky k obživě zajistit i prostřednictvím závislé činnosti. S ohledem na současnou situaci na trhu práce, kdy existuje velká poptávka po zaměstnancích s řemeslnou kvalifikací, lze předpokládat, že věk stěžovatele nebude natolik omezující, jak se obává v kasační stížnosti.

[24] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[25] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 23. května 2019

Mgr. David Hipšr
předseda senátu